ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XL, 6 SECTIO G 1993

Katedra Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego

Marcin JEŁOWICKI

Zadania nauk administracyjnych w końcowych latach XX wieku

The Tasks of Administrative Sciences at the Close of the 20th c.

I. Od pewnego czasu, tzn. mniej więcej od dwudziestu–trzydziestu lat, wysuwane są poglądy, że procesy zarządzania zarówno w makro-, jak i w mikroskali stają się coraz bardziej złożone, trudne i skomplikowane. Wymienia się i analizuje rozliczne przyczyny takiego zjawiska, podejmując jednocześnie różnorodne, mniej lub bardziej efektywne próby usprawnienia tych procesów. Wskazane tu zjawisko dotyczy w całej rozciągłości administracji publicznej, niezależnie od polityczno-ustrojowych jej uwarunkowań, modelu organizacyjnego i funkcji, jakie w określonym państwie i społeczeństwie ma ona do spełnienia.

Wprawdzie różnice pomiędzy ustrojem i organizacją aparatu administracji publicznej – chociażby tylko państw europejskich – są znaczne, a niekiedy nawet diametralnie różne, to w konsekwencji jednak administracja publiczna w każdym państwie spełnia podobne zadania i realizuje podobne funkcje.

Tak więc w każdym państwie administracja publiczna jest głównym realizatorem polityki wewnętrznej i stąd wywodzi się jej funkcja polityczna. W różnym zakresie i w różnych formach jest organizatorem i koordynatorem polityki gospodarczej, co sprowadzić można do wyodrębnienia jej funkcji gospodarczej. W ramach funkcji socjalnej i kulturotwórczej administracja publiczna organizuje i podejmuje rozliczne zadania związane z organizacją życia społecznego, regulacją wielu dziedzin stosunków społecznych, prowadzeniem i utrzymywaniem większości urządzeń publicznych związanych z zaspokojeniem masowych potrzeb społecznych. Funkcja reglamentacyjna administracji służy ochronie określonych interesów państwa, społeczeństwa, różnych grup społecznych, osób fizycznych i instytucji.

Katalog zadań administracji publicznej, wynikający z realizacji wspomnianych funkcji, jest niezwykle szeroki i zróżnicowany, w mniejszym lub większym stopniu dotyczy przeważającej większości dziedzin życia i wielu rodzajów stosunków społecznych.

II. Administracja publiczna działa w określonym otoczeniu i na rzecz określonego otoczenia, którym jest społeczeństwo i jego zorganizowane instytucje (obywatele i ich związki, organy władzy, organizacje gospodarcze i wiele innych). W otoczeniu tym występują różnorodne, często nie dające się przewidzieć zjawiska, które w sposób bezpośredni lub pośredni wpływają nie tylko na kształtowanie się funkcji administracji publicznej, ale wywierają również poważny wpływ na metody ich realizacji.

Otoczenie, w którym funkcjonuje administracja publiczna podlega stałym, niekiedy dynamicznie przebiegającym zmianom. Postęp naukowo-techniczny, ekonomiczny, organizacyjny i społeczny w otoczeniu administracji, stwarza wciąż nowe problemy, bariery i trudne sytuacje decyzyjne, przed którymi staje administracja, powołana do rozstrzygania większości z nich. Przykładowo, do nowych problemów, występujących w całym niemal świecie zaliczyć należy kryzys surowcowy i energetyczny, poważne zagrożenie środowiska naturalnego, plagę narkomanii, rozszerzające się bezrobocie i wyraźny wzrost zorganizowanej przestępczości.

Większość krajów Europy Zachodniej ma bardzo poważne problemy z ludnością kolorową. Państwa powstałe w wyniku rozkładu ZSRR pozostają w szczególnie trudnej sytuacji politycznej, narodowościowej, obronnej i gospodarczej. Swoiste problemy ma też Polska, która napotyka nie tylko na zagrożenia, trudności i bariery występujące powszechnie we współczesnym świecie, ale również wynikające z istotnych, głębokich przemian systemu politycznego i społeczno-gospodarczego. Administracja polska funkcjonuje obecnie w nowych zupełnie warunkach gospodarczych, do których nie była i nie jest odpowiednio przygotowana. Szeroka swoboda gospodarcza, samodzielność jednostek gospodarujących, restrukturyzacja gospodarki narodowej, wyraźne ograniczenie interwencjonizmu państwowego – mają doprowadzić Polskę do równowagi gospodarczej. Powodują jednak szereg nowych zupełnie zjawisk, barier i problemów, z którymi administracja styka się realizując swoje funkcje, i wydatnie utrudniają realizację założonych celów. Na plan pierwszy wysuwa się tu w szczególności nie sprecyzowanie w dostatecznym stopniu programu i głównych kierunków polityki społeczno-gospodarczej, brak wyraźnej koncepcji polityki rolnej, brak klarownego, spójnego systemu podatkowego w sferze gospodarczej, brak polityki cen i skutecznych mechanizmów stabilizacji cen, zmienna, chwiejna, niekonsekwentna polityka celna, skomplikowany układ stosunków gospodarczych z zagranicą, poważna luka budżetowa powodująca zupełny niemal paraliż niektórych dziedzin funkcjonowania administracji. Po raz pierwszy od czasów międzywojennych pojawił się problem bezrobocia w skali przekraczającej oczekiwania. Odrębną grupę problemów nasuwają procesy prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i reprywatyzacji mienia upaństwowionego w ubiegłych latach. Nowym zupełnie zjawiskiem jest zapobieganie praktykom monopolistycznym. Daleko idącym zmianom uległ system bankowy i kredytowy. Polska stawia pierwsze kroki związane z emisją i obrotem papierami wartościowymi i giełdą, nastąpiła reanimacja i rozwój prawa handlowego, czekowego i wekslowego. W gospodarce narodowej następuje dominacja stosunków cywilnoprawnych i zawęża się rola stosunków administracyjnoprawnych. To tylko niektóre, wybrane przykłady zjawisk i problemów wywierających silną presję na funkcje i zadania polskiej administracji publicznej.

III. Dynamiczny postęp w sferze materialnej, wynikający z ogólnego rozwoju naukowo-technicznego i organizacyjnego powoduje, że praca ludzka, a także komunikacja, łączność, transport itp. stają się szybsze, wydajniejsze, wygodniejsze, tańsze itp. Jednak postęp ten powoduje określone przemiany w sferze pozamaterialnej, w świadomości społecznej, w organizacji życia społecznego i życia jednostki, organizacji różnych procesów społecznych, sposobu i stylu życia. Wzrastają wymagania społeczne i indywidualne, rozwijają się różne formy grupowego zaspokajania masowych potrzeb społecznych, np. w dziedzinie transportu i komunikacji, handlu i usług, oświaty i wychowania, zdrowia i opieki społecznej, kultury i wielu innych.

Administracja publiczna realizując swoją funkcję społeczną i kulturotwórczą staje się głównym organizatorem zaspokajania tych społecznych potrzeb. Wymaga to ogromnych nakładów finansowych, utrzymywania dość rozbudowanego aparatu administracyjnego i wielu wyspecjalizowanych instytucji, odpowiedniego planowania, organizowania, kontroli – a zatem kierownictwa. Rodzi to szereg konfliktów, krytykę ze strony społeczeństwa oraz doprowadza do rozwoju poglądów o tzw. „przerostach administracyjnych".

Jeden z najpoważniejszych konfliktów wyrasta wokół lansowanej swego czasu i aktualnej również obecnie tezy o „służebnej roli administracji wobec społeczeństwa". Administracja, podobnie jak i inne instytucje państwowe, służyć powinna dobru społecznemu, służyć powinna społeczeństwu i obywatelom. Niebezpieczeństwo przytoczonej tu tezy polega jednak na zbyt uogólnionym i zbyt jednostronnym jej pojmowaniu. Administrację rozumie się zatem jako instytucję, która powinna tylko świadczyć, dawać i rozwiązywać trudności, zaspokajać wszelkie słuszne i niesłuszne potrzeby, podnoszone i wysuwane zarówno w dobrej, jak i złej wierze, zarówno społecznie uzasadnione, jak i nieuzasadnione. Takie żądania, charakterystyczne dla niektórych grup społecznych preferujących konsumpcyjny styl życia, sprowadzają się – w uproszczeniu rzecz ujmując – do maksymalnego wykorzystania materialnych i niematerialnych dóbr i wartości od państwa i społeczeństwa, przy możliwie zredukowanym wkładzie własnym. W takiej konwencji służebna rola administracji nie jest do przyjęcia. Administracja powinna świadczyć na rzecz społeczeństwa i jednostki to – do czego została powołana, co wynika z zasad współżycia społecznego, ze słusznego interesu obywateli. Powinna świadczyć w pełni, sprawiedliwie i sprawnie. Ale w równym stopniu powinna wymagać i konsekwentnie egzekwować to, co się państwu i społeczeństwu od obywateli i ich organizacji należy. Chodzi tu o określone świadczenia i zachowania. Dla wypełnienia tej „drugiej strony" hasła o służebnej roli administracji wobec społeczeństwa administracja publiczna dysponuje całą gamą możliwości oddziaływania na kształtowanie stosunków społecznych, na zachowanie się jednostek i grup społecznych. Prowadzi np. odpowiednią działalność informacyjną i propagatorską, zachęca różnymi metodami do właściwych, społecznie pożądanych postaw i zachowań, dysponuje możliwością stosowania również nakazów i zakazów oraz ich egzekwowania, aż do zastosowania w określonych warunkach przymusu państwowego.

IV. Skomplikowane stosunki pomiędzy administracją a społeczeństwem, a nawet łatwo zauważalne konflikty są zjawiskiem we współczesnym świecie dość powszechnym. W znacznej części są one wynikiem ogólnego rozwoju aktywności społecznej notowanej w ostatnich dziesięcioleciach w większości krajów, rozwoju swobód obywatelskich, rozwoju demokracji i in. Jednocześnie warunki obiektywne przyczyniają się do rozszerzenia ingerencji państwa w różne sfery życia społecznego i życia jednostek.

Powoduje to szczególne wyczulenie społeczeństwa na nowe inicjatywy i nowe przejawy działań podejmowane przez administrację w imię interesu państwowego, społecznego i indywidualnego. W ten sposób jednoczesny rozwój aktywności społecznej i aktywności administracji powoduje określone napięcia i konflikty, trudne do rozwiązania. Ich przejawem jest przede wszystkim krytyczny stosunek społeczeństwa do administracji publicznej i niska ranga administracji w ocenie społecznej.

Administracji zarzuca się między innymi, że jest ona systemem hermetycznym, rozbudowanym i anonimowym, dla przeciętnego obywatela mało zrozumiałym, rządzącym się swoimi własnymi prawami. Jako uzasadnienie krytyki przerostu funkcji administracyjnych podaje się m. in. mnożenie przepisów administracyjnych, ich zawiły, niezrozumiały styl i niespójność, posługiwanie się administracji swoistym żargonem urzędowym. Zasadzie pisemnego załatwiania spraw, nawet najprostszych towarzyszy zalew druków i formularzy, nadmierne sformalizowanie trybu załatwiania różnych spraw obywateli. Te i inne względy stwarzają pogłębiajacy się dystans pomiędzy administracją a społeczeństwem, utratę wzajemnego zaufania i brak płaszczyzn porozumienia.

V. Wskazane w tych rozważaniach okoliczności występujące zarówno w skali światowej, jak i w specyficznych warunkach polskich wpływają w sposób znaczący na kształtowanie się funkcji administracji publicznej, jej zadań, oddziaływują na kształtowanie się struktur organizacyjnych aparatu administracyjnego, na formy prawne i metody pracy. Absorbują znaczną część potencjału ludzkiego i materialno-technicznego, jakim dysponuje administracja. Niektóre problemy, spośród wskazanych wyżej przykładowo, mają charakter stały, inne pojawiają się i nikną, w ich miejsce występują nowe.

Należy przypuszczać, że nadchodzące lata nie przyniosą poprawy warunków, w jakich funkcjonuje administracja publiczna, nie przyniosą stabilizacji funkcji i zadań administracji. Powstawać będą nowe problemy, nowe bariery, nowe zadania i nowe sytuacje, które nie są dziś możliwe do przewidzenia. Tempo rozwoju naukowo-technicznego, organizacyjnego, społecznego i gospodarczego nie będzie na przełomie wieków XX i XXI maleć, sądzić raczej należy, że będzie ono wzrastać. Świadczą o tym chociażby doświadczenia ostatnich stu lat, a szczególnie ostatnich dziesiątków lat po II wojnie światowej. Wyraźnie podkreślić tu należy brak lub co najmniej niedosyt wiedzy o warunkach funkcjonowania administracji w nadchodzących latach, bowiem współczesne metody prognozowania nie są w stanie stworzyć takiego obrazu, nawet w ogólnych zarysach.

W tym świetle zauważyć należy, że aparat administracji, będący systemem w dużym stopniu statycznym, przystosowuje się do przemian zachodzących w otoczeniu powoli i ze znacznymi oporami. Odbiega zatem od wymagań nowoczesności.

Uzasadniona wydaje się zatem obawa, że administracja publiczna zamiast sterować prawidłowym, planowanym, rytmicznym i proporcjonalnym rozwojem stosunków społeczno-gospodarczych – do czego jest powołana – stać się może czynnikiem hamującym ten rozwój. Powodować to będzie niewątpliwie trudne do oceny straty społeczne i ekonomiczne. Trudności adaptacyjne w aparacie administracji potęgowane są koniecznością przełamywania licznych barier występujących niemal we wszystkich sferach poddawanych procesom innowacyjnym. Mieć tu należy na myśli bariery ekonomiczne, prawne, psychologiczne, organizacyjno-techniczne i inne, występujące w całej rozciągłości również w administracji publicznej.

VI. W całym niemal świecie poszukuje się obecnie możliwości dostosowania poziomu organizacji i funkcjonowania aparatu administracji publicznej do zmieniających się – a zatem wciąż nowych warunków działania do niewiadomej bliższej i dalszej przyszłości.

Nauka poszukuje czasem kierunków i sposobów działań, które mogłyby przyczynić się, chociażby w pewnym tylko stopniu, do złagodzenia i zmniejszenia napięć i trudności, na jakie napotyka administracja publiczna w sytuacjach zetknięcia się z nowymi zjawiskami i problemami.

W międzynarodowym środowisku nauk administracyjnych wskazuje się na wiele różnorodnych kierunków takich działań, z których kilka zasługuje na szczególne zainteresowanie w świetle realiów polskich.

W pierwszym rzędzie podnoszona jest wzrastająca rola nauki w rozwiązywaniu skomplikowanych, złożonych problemów występujących w dziedzinach pozostających w gestii administracji publicznej. Szereg stale rodzących się nowych problemów przerasta normalne, rutynowe i typowe metody działania administracji. Do ich rozwiązania niezbędne jest posłużenie się metodami naukowymi, wykorzystanie aparatu naukowego i specjalnych kwalifikacji ekspertów. W Europie Zachodniej, np. obserwuje się wyraźne zbliżenie administracji do nauki, rozwój nauk, gałęzi wiedzy i kierunków badawczych wykorzystywanych dla bezpośrednich lub pośrednich potrzeb administracji publicznej. Uruchomione są poważne programy naukowo-badawcze, tworzone są specjalne struktury, występuje rozwój różnorodnych form współpracy teorii z praktyką.

W większości krajów Europy Zachodniej i licznych krajach pozaeuropejskich wzrasta efektywność badań naukowych dla potrzeb administracji publicznej, rozwija się doradztwo naukowe, wdrażane są różnorodne, nowe rozwiązania.

Innym zagadnieniem, choć mocno związanym z działalnością środowiska naukowego dla potrzeb administracji publicznej, jest prawidłowa polityka kadrowa w aparacie administracji publicznej.

Polityka kadrowa pojmowana jest jako zbiór przedsięwzięć, mających na celu: a) przygotowanie i pozyskanie dla aparatu administracji publicznej kadr spełniających określone kryteria, b) utrzymanie i rozwój tych kadr poprzez ich prawidłowe rozmieszczenie i wykorzystanie, system awansowy uwzględniający motywację ekonomiczną i pozaekonomiczną, c) doskonalenie i rozwój kadr poprzez system permanentnego podnoszenia, rozwijania i doskonalenia kwalifikacji, d) stworzenie prawnych i moralnych gwarancji wypełniania obowiązków i zadań na każdym stanowisku pracy administracji.

Różne aspekty polityki kadrowej w administracji publicznej budzą ożywione zainteresowanie w środowiskach naukowych, politycznych i w aparacie administracji. Wysuwa się uzasadniony pogląd, że z punktu widzenia przystosowania administracji do warunków funkcjonowania w przyszłości główny akcent spoczywać powinien na sprawnie funkcjonującym systemie przygotowania, kształcenia i doskonalenia kadr administracyjnych, w aparacie administracji ogólnej, specjalnej i komunalnej. Świadczą o tym liczne, rozbudowane niekiedy formy instytucjonalne funkcjonujące niemal we wszystkich krajach rozwiniętych. Efektywność omawianych systemów zależy jednak przede wszystkim od treści i metod kształcenia i doskonalenia. Główny akcent kładzie się obecnie na przygotowanie kadr kierowniczych i samodzielnych oraz rezerwy kadrowej w administracji do działania w trudnych sytuacjach decyzyjnych, do rozwiązywania skomplikowanych problemów, do stosowania w praktyce administracyjnej nowoczesnych metod i technik zarządzania. Zwraca się też uwagę na rozwój nowoczesnych metod pracy i ściśle z tym związane zastosowanie środków organizacyjno-technicznych w pracy administracyjnej.

Celowe wydaje się ożywienie zainteresowania poważnym problemem, na który nauki administracyjne zwróciły uwagę już kilkadziesiąt lat temu, a który w warunkach polskich jest nadal i zapewne będzie aktualny szczególnie w następnych latach. Mieć tu należy na myśli reformy administracyjne, zmierzające do przystosowania administracji do nowych, zmieniających się warunków zachodzących w otoczeniu, w którym administracja publiczna działa.

Reformy administracyjne obejmują zmiany ustrojowe bądź to całego aparatu administracji, bądź też istotnych jego fragmentów. Są to skomplikowane przedsięwzięcia, z reguły o głębokim znaczeniu polityczno-ustrojowym, społecznym, ekonomicznym, psychosocjologicznym, organizacyjno-technicznym i in.

Wymagają wnikliwego, dogłębnego, niekiedy wieloletniego przygotowania, licznych poważnych ekspertyz naukowych, wszechstronnych konsultacji nie tylko w środowisku administracyjnym, ale również w innych środowiskach składających się na otoczenie administracji.

Waga zagadnienia i stopień jego skomplikowania spowodowały, że w swoim czasie funkcjonował specjalny program ONZ poświęcony reformom administracji, szczególnie w krajach postkolonialnych. W licznych krajach europejskich i na innych kontynentach powołane zostały wyodrębnione organy państwowe na szczeblu centralnym dla przeprowadzenia reform administracyjnych. Wykształcił się na tym tle w ramach nauk administracyjnych odrębny kierunek badawczy zwany strategią lub teorią reform administracyjnych. Na plan pierwszy wysuwa się tu zadanie opracowania koncepcji pewnego zrównoważenia dwóch przeciwstawnych konieczności: z jednej strony, zapewnienie w miarę bezwstrząsowych przemian w administracji (ale przemian na miarę reformy), z drugiej natomiast utrzymanie niezbędnego stopnia stabilizacji funkcjonowania aparatu administracji publicznej.

Istotne reformy administracji miały miejsce w latach 1950, 1954, 1958, 1972 – 1975, 1983 i 1990, nie licząc licznych reorganizacji i zmian w nieco węższym zakresie przedmiotowym i podmiotowym. Dotyczyły one przede wszystkim terenowego aparatu administracji i w niewielkim tylko zakresie administracji cen-

tralnej. Ich liczba świadczy o małej stabilności aparatu administracji publicznej, co ewidentnie odbija się ujemnie na sprawności jego funkcjonowania.

Obecnie stoimy przed kolejną reformą przygotowaną z pewnym pośpiechem i przy minimalnym udziale środowiska naukowego.

VII. W minionych kilku dziesiątkach lat polska nauka zajmowała wysoką pozycję w europejskim i światowym środowisku nauk administracyjnych. Polska była inicjatorem i organizatorem zakrojonych na szeroką skalę przedsięwzięć naukowo-badawczych, badań, studiów, wymiany doświadczeń i in. Polska myśl naukowa w dziedzinie wiedzy administracyjnej była przedmiotem ożywionego zainteresowania międzynarodowych środowisk naukowych, polskie wzorce, metody badawcze i formy dydaktyczne były często recypowane przez inne kraje.

Trwający od kilku lat wyraźny regres w tej dziedzinie jest wynikiem splotu kilku okoliczności, wśród których na pierwsze miejsce wysuwa się brak środków na rozwój nauki dotyczący wszystkich dziedzin wiedzy i dyscyplin naukowych, a więc również i nauk administracyjnych. Jest to zjawisko obiektywne i mieć należy nadzieję – czasowe.

Niezależnie od tego, na skutek bezmyślnych decyzji w roku 1990, uległ likwidacji tworzony przez ponad 30 lat i wysoko oceniany system przygotowania, kształcenia i doskonalenia kadr kierowniczych, obejmujący również funkcje naukowo-badawcze w dziedzinie organizacji zarządzania i administracji oraz wyspecjalizowane doradztwo na rzecz rządu i jego organów. Powstałych w to miejsce struktur nie można – jak na razie – traktować poważnie.

Przytoczone tu fakty pogarszają w istotnym stopniu trudną sytuację, w jakiej funkcjonuje polski aparat administracji publicznej.

SUMMARY

Management in the present-day world has become more nad more complex and difficult. In exerting its political, social, culture-making, economic and regulative functions, public administration meets with numerous difficulties, problems and obstacles that arise from the dynamic changes and progress in its environment. Some of them are of general character, others are specifically Polish. Advancement in science, technology and organization causes that difficult problems and obstacles that the administration encounters will be heightened and more complicated. Public administration should be prepared to solve them, otherwise it will inhibit progress and development. Preparation of the administration for efficient functioning in the years to come is the task of science, especially of administrative sciences. The main lines of activity should be a broader use of scientific achievements in administrative practice, preparation and training of highly qualified personnel for administration and scientific development of administrative reforms.